



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

USHUAIA, 02 DIC 2022

VISTO: el Expediente del registro del Gobierno provincial N° MECCT-E-10158-2022, caratulado: "S/ RECONOCIMIENTO PREST. DE SERVICIO – LIMPIEZA INTERNA Y EXTERNA DE ESTAB. EDUCATIVOS – COOPERATIVA TRABAJADORES UNIDOS"; y

CONSIDERANDO:

Que las actuaciones del Visto fueron remitidas en el marco de control posterior siendo intervenida mediante Acta de Constatación T.C.P. N.º 285/2022 - PE obrante a fojas 520/527 del 31 de agosto de 2022 de la cual surge como Incumplimiento Sustancial que: "(...) 1. **Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N° 1015 en su Artículo 14° y subsiguientes**, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N° 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajadores Unidos T.D.F., por la suma de \$ 19.298.000,00 (...)".

Que posteriormente, el 7 de septiembre de 2022 regresan las actuaciones con el descargo formal mediante Nota suscripta por la Secretaria de Gestión Operativa del Ministerio de Educación Ab. Mariangeles ARROYO (fojas 528/529).

Que a fojas 530/535 la Auditora Fiscal C.P. María Paula PARDO emitió el Informe Contable N.º 306/2022, Letra: TCP-PE, donde efectuó el siguiente análisis:

"(...) 4.1 Incumplimiento sustancial:

‘1. Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00.’

Descargo: ‘Cabe aclarar que finalizado el ciclo lectivo 2021 se comienza con el relevamiento, con personal dependiente de la Secretaria de Gestión Operativa, coordinados por la Subsecretaria de Gestión Operativa Zona Sur Sra. Noelia V. Di Giulio en la ciudad de Ushuaia y el Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte y Centro Sr. Hugo O. Fernández en la ciudad de Rio Grande para dar cumplimiento al ‘Plan Provincial regreso Cuidado a la Escuela 2021’, aún vigente, por ello y mediando razones de urgencia y emergencia es necesario la prestación del servicio antes mencionado, teniendo en cuenta que resulta complejo sustanciar el procedimiento de limpieza profunda (limpieza de pluviales, corte de césped, etc) con la presencia de los niños en los establecimientos educativos.’

Análisis: No obstante el descargo realizado, al no efectuarse un procedimiento regular de contratación para el presente gasto, el incumplimiento sustancial **no se considera subsanado** toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.

La figura de ‘Reconocimiento del gasto’ fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: ‘Derogar el punto B.6. ‘Reconocimiento del Gasto’ de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02.’



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que '...cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. ...vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "reconocimiento del gasto" vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor...'.

4.2 Incumplimiento formal

Se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápito 1, Punto 1.1.1.. El mismo se transcribe a continuación para su conocimiento.

'1. Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, Punto 2) ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea.'

[Firma manuscrita]

4.3 Requerimiento

'1. Visto la nota de conformidad de las facturas obrante a fs 471 vta., se solicita informe el procedimiento llevado a cabo para efectuar el control de la efectiva prestación del servicio de limpieza en los distintos establecimientos, atento que se infiere que la documentación incorporada al expte. (fotos antes y después) corresponde al prestador del servicio.'

Descargo: *'Atento al requerimiento que antecede se hace saber que si bien efectivamente las imágenes (antes y después) fueron brindadas por el proveedor, esto fue a pedido de esta cartera ministerial, en ocasión de realizar la constatación ocular de los trabajos realizados, procediendo luego a la conformidad de la factura realizada en este caso por la Subsecretaria de Gestión operativa Zona Sur y Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte-Centro ambos a cargo del operativo previsto para el regreso a clase 2022.'*(sic)

Análisis: *Atento el descargo realizado, se considera cumplimentado el requerimiento.*

5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en el apartado '4. Análisis', donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

- *Ley Provincial N.º 1015: artículo 14º y subsiguientes.*
- *Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, punto 2.*

Actos administrativos:

- *Resolución M.E.C.C.yT. N.º 963/2022 obrante a fojas 501 vta./502.*
- *Resolución Ss. A. N.º 349/2022 obrante a fojas 514/515.*

Agentes responsables:



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, quien suscribe el acto administrativo de reconocimiento del gasto.
- Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.yT. – PEREYRA Débora Beatriz, quien suscribe el acto administrativo de aprobación del gasto y ordena el pago.

Presunto perjuicio fiscal: se deja constancia que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Cabe recordar que mediante Resolución Plenaria T.C.P. N° 378/21 del 16/12/2021 el Tribunal resolvió en su 'ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO y a la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Téc. Paola A. BARROS, que en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial'.

Así también mediante la Resolución Plenaria N° 71/22 del 15/03/2022 el Tribunal resolvió en su 'ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes aprobados en el artículo 1º, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.'

Por último, se deja constancia que se elevó recientemente el Informe Contable N° 303/2022 Letra TCP –PE con idéntico incumplimiento sustancial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (...)"

Que el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable C.P. David Ricardo BEHRENS emitió el Informe Contable N° 312/2022, Letra: TCP-SC del 16 de septiembre de 2022 (fojas 536/539) en donde concluyó: “(...) Así las cosas, ante los hechos expuestos, y en atención al análisis realizado por las distintas áreas de esta Secretaría Contable, esta instancia comparte lo actuado mediante el informe contable citado, considerándose que subsiste el incumplimiento sustancial detectado.

Normativa incumplida:

- Ley Provincial N.º 1015: artículo 14º y subsiguientes.
- Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, punto 2

Actos Administrativos:

- Resolución M.E.C.C.yT. N.º 963/2022 obrante a fojas 501 vta./502.
- Resolución Ss. A. N.º 349/2022 obrante a fojas 514/515.

Agentes Responsables:

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, quien suscribe el acto administrativo de reconocimiento del gasto.
- Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.yT. – PEREYRA Débora Beatriz, quien suscribe el acto administrativo de aprobación del gasto y ordena el pago.

Presunto Perjuicio Fiscal: se deja constancia que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Por otra parte, se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el ‘Registro de Incumplimientos Formales’ de la Delegación de control a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/2018 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1. (...)”.

Que giradas las actuaciones a la Secretaría Legal se emitió el Informe Legal N.º 296/2022, Letra: TCP-CA del 8 de noviembre de 2022 (fojas 540/551), donde la abogada María Fernanda LUJAN efectuó el siguiente análisis:

“(…) Es oportuno indicar que las presentes actuaciones son analizadas en el marco del Control Posterior, por ende, es aplicable lo dispuesto por la Resolución Plenaria N.º 122/2018, en cuyos considerandos se indicó: ‘(...) Que este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria (...)’.

Además, en su parte pertinente reza: ‘(...) **1.1.1 Incumplimientos formales:** Son aquellos incumplimientos administrativos que por sí mismos no constituyen perjuicio al erario público provincial (...). **1.1.2 Incumplimientos sustanciales:** Se vinculan con incumplimientos y faltas graves que podrían traer aparejado un perjuicio al erario público o un grave apartamiento normativo no incluido en 1.1.1. (...) **1.4.2 No subsanación de deficiencias sustanciales:** En caso de que no se hubieran subsanado los incumplimientos administrativos advertidos en el Acta de Constatación del punto 1.3., el Auditor Fiscal elevará a la Secretaría Contable dentro del plazo de tres (3) días un Informe en donde expondrá de manera clara y fundada: **1.4.2.1 Distinción de incumplimientos formales y sustanciales:** Deberá diferenciar los incumplimientos formales de aquellos que revisten el carácter de sustanciales. **1.4.2.2 Normativa incumplida:** Indicar cuál es la norma o las normas transgredidas. **1.4.2.3 Acto Administrativo:** A través de qué actos y/u omisiones se produce la transgresión, el incumplimiento y/o daño. **1.4.2.4 Agentes responsables:** Indicar quién/es es/son el/los agente/s o funcionario/s responsable/s en función de las actuaciones’.

Por otro lado, a efectos de determinar las pautas temporales para la aplicación de eventuales sanciones por parte de este Tribunal, cabe indicar que la Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia sostuvo: '(...) que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control, encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en 'Aguirre' y 'Toledo Zulmelzu').

Conforme los lineamientos seguidos por el Superior Tribunal de Justicia, en el fallo 'Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo', se sienta el criterio relativo a fijar el dies a quo de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente de la publicación del acto o del ingreso de las actuaciones a este Órgano de Control, lo que suceda primero en el tiempo.

Asimismo, en los autos caratulados: 'Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto s/ Ejecutivo', del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, se fijó la pauta en función de la cual el plazo del artículo 75 era aplicable no sólo para la acción de responsabilidad patrimonial, sino también para la aplicación de multas a los agentes estatales, toda vez que ambos supuestos se desprenden de la interpretación del artículo 44 de la citada ley.

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1744 (...) (Informe Legal N° 192/2021 Letra: TCP-CA aprobado por Resolución Plenaria N° 222/2021).

Así, teniendo en cuenta que el ingreso de las actuaciones a este Organismo -conforme surge del sello inserto al reverso de la caratula y en el sistema SIGA- ocurrió el 16/08/2022, aún no se encontrarían excedidas las pautas



"2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

temporales para ejercer las atribuciones conferidas por la Ley provincial N° 50 (conf. artículo 75, sustituido por el artículo 45 Ley provincial N° 1333).

Más allá de que la Resolución N° 963/2022, Letra: M.E.C.C.y T., por la que se reconoce la prestación del servicio de limpieza durante los meses de enero y febrero, fue suscripta el 28/03/2022, por lo que incluso tomando como fecha la publicación del mentado acto administrativo (que nunca puede ser anterior a su suscripción), no se modificaría lo afirmado en el apartado anterior. En este caso dicho plazo vencería el 28/03/2024.

Ahora bien, con respecto a la única Observación Sustancial N° 1 formulada en el marco del Control Posterior, mediante el Acta de Constatación N° 285/2022 Letra: T.C.P.-P.E. del 31/08/2022, que fuera mantenida en el Informe Contable N° 306/2022 Letra: T.C.P.-P.E. del 14/09/2022 del Control Posterior, el Auditor Fiscal manifestó: '(...) **Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes**, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00 (...)’.

A su vez, cabe señalar que de los antecedentes resulta comprobado la inexistencia de contrato escrito que vincule a las partes, que regule los derechos y obligaciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y la firma COOPERATIVA DE TRABAJO TRABAJADORES UNIDOS T.D.F. LTDA, ni que se haya llevado a cabo procedimiento de contratación previo a la prestación del servicio.

En ese sentido, la Doctrina tiene dicho que: ‘(...) la forma se convierte en un requisito esencial, que trasciende su mero carácter instrumental, para ubicarse en el plano de los comportamientos éticos. En nuestra opinión, la exigencia de que el vínculo contractual cumpla con determinadas formalidades se vincula con el interés público comprometido o con su valor probatorio, pero también con la transparencia porque mediante las formas se evita que esas contrataciones –que involucran fondos y bienes públicos– queden en la esfera reservada de quienes las celebran. La sociedad tiene derecho a conocer qué se contrata, con quién, bajo qué condiciones; en definitiva, su relevancia excede el conocimiento de los posibles interesados (...)’ (Miriam M. IVANEGA, “El principio de buena fe en los contratos administrativos” Sección Doctrina, Rap 360, pág. 40).

En relación a lo expuesto, cabe indicar que uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo es la forma, que en el caso de las contrataciones del estado se manifiesta a través del procedimiento de contratación previo a la celebración del contrato.

Así, la destacada Doctrina tiene expuesto en relación a si el elemento ‘forma’ constituye o no uno de sus elementos esenciales que: ‘(...) Si bien el elemento ‘forma’ no aparece explícitamente enunciado entre las notas esenciales del concepto de contrato administrativo dado en la jurisprudencia de la CSJN (‘Cinplast’ y otros), cabe concluir que desde el precedente ‘Hotel Internacional Iguazú’ (1986) es considerado un requisito de validez y eficacia, y desde el caso ‘Mas Consultores’ (2000), un requisito de existencia del contrato administrativo.

El elemento ‘forma’ comprende tanto los recaudos formales que deben reunirse en el momento de la celebración del contrato como los trámites y procedimientos que preceden a tal celebración. La Corte adhiere, pues, a un criterio amplio para caracterizar el instituto, similar al seguido por la LNPA en los Artículos 7º y 8º respecto del acto administrativo (...)’. (CANDA, Fabián O.



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

"LA IMPORTANCIA DEL ELEMENTO FORMA EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO" (Consecuencias de su omisión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), pág. 50/51).

Por otra parte, con relación al instrumento contractual, el Decreto Reglamentario N° 674/2011, establece cuales deben ser los elementos del contrato (artículo 34 punto 66).

Es así que el artículo 34 punto 65 del Decreto N° 674/2011, prevé: '(...) La orden de compra deberá contener las estipulaciones básicas de la contratación (...)', mientras que el punto 66 del mismo cuerpo normativo, establece los elementos del contrato, en tanto: '(...) a) Las disposiciones de este reglamento y las cláusulas particulares de la contratación. b) La oferta adjudicada. c) Las muestras correspondientes. d) El acto administrativo de adjudicación. e) Plazos de entrega. f) Condiciones de pago. Se podrán agregar todas las condiciones de la oferta que se consideren oportunas a criterio del organismo licitante y que faciliten su cumplimiento. Cuando a criterio del organismo licitante no exista necesidad de suscripción de contrato, éste será sustituido íntegramente por la orden de compra (...)'

Lo indicado se encuentra relacionado con el apartamiento normativo de la Ley provincial N° 1015 en su artículo 14º y subsiguientes, atento que el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología ha reconocido un gasto por el servicio de limpieza efectuado durante los meses de enero y febrero del corriente año, sin cumplir con ningún procedimiento de contratación para ello.

Por lo tanto, en el entendimiento que el reconocimiento de gasto no es un procedimiento establecido por nuestra normativa en contrataciones y, por otro lado, cualquier otra interpretación de la norma estaría pregonando que los procesos instituidos acorde a la Ley provincial N° 1015 pueden ser vulnerados e incumplidos.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1907 indicó que: '(...) se prevé la figura del RECONOCIMIENTO DEL GASTO, en el punto B5 del Anexo I, toda vez que dicho procedimiento fue derogado por la Resolución de Contaduría General N° 02/03, como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N° 43/03 (...)’.

Al respecto, la jurisprudencia tiene dicho que: '(...) En consecuencia, conserva toda su virtualidad la argumentación de la juez basada en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la nación en cuanto a que la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable determina una forma específica para la conclusión de un contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia. Y también respecto de que 'la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales correspondientes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación' (conf. Fallos 32:809, 'Punte, Roberto Antonio'; Fallos: 327:84, 'Indicom SA'; Fallos: 326:3206, 'Laser Disc Argentina SA'; 326:1280, 'Magnarelli'; Fallos: 324:3019, 'Carl Chung Ching Kao'; 323:3924, 'Ingeniería Omega SA'; y Pal/os 323:1515, 'Mas Consultores Expensas SA'; entre otros). No es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación (conf. Fallos: 323:3924, cit.) (...)

6) Señalase en último término, y contrariamente a lo sostenido por la parte actora, que de las constancias de autos resulta que el Estado Nacional no reconoció deuda alguna con fundamento en la existencia de una contratación válida, así como tampoco que hubiera incurrido en mora en el cumplimiento de sus obligaciones. Solo pagó una suma de dinero con fundamento en el reconocimiento de la deuda por capital como de legítimo abono y en virtud del



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

principio del enriquecimiento sin causa (...) cabiendo añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato con arreglo a los recaudos normativamente previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ellas (...)’ (CNFed. Contencioso Administrativo, Sala II, 19/10/2010 “Colitto, Nestor I. c. E.N. - Mº Salud y Acción Social - Resol. 844/99”, Suplemento La Ley Administrativo, publicado el jueves 17 de marzo de 2011, págs. 16/28).

Por lo tanto, vemos que, según la Jurisprudencia específica en la materia ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho -aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular- a partir del que cabría abonar por los servicios recibidos por el Estado, no como un derecho surgido de un contrato, sino como la figura del legítimo abono y en base a la teoría del enriquecimiento sin causa.

Ello no implica que, ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de ‘reconocimiento de gastos’ vuelva todo regular, sino que, por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato formal, lo que implica a su vez que debe responder el funcionario responsable de dicha irregularidad.

Por lo tanto, respecto al único incumplimiento sustancial, que no fue subsanado por las autoridades del Ministerio, se verificó un apartamiento normativo a la Ley provincial N° 1015 en su artículo 14, su reglamentación - Decreto provincial N° 674/2011-, Ley provincial N° 495, su reglamentación - Decreto provincial N° 1122/2002- y la normativa vigente aplicable al caso, además de colisionar con los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

Handwritten signature/initials in blue ink.

A lo que cabe agregar que, mediante la Resolución Plenaria N° 378/2021 y la Resolución Plenaria N° 71/2022 se constataron idénticos incumplimientos como los analizados en el presente informe, tal como fuera mencionado por la Auditora Fiscal interviniente, en el Informe Contable N° 306/2022, Letra: TCP-PE.

Es así que, a través de la primera Resolución se recomendó que: '(...) en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial' (artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 378/2021).

En la segunda, más reciente, se recomendó a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que: '(...) instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes aprobados en el artículo 1°, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas'.

Por otra parte, en relación a los agentes que se entenderían como responsables del incumplimiento señalado por la Auditora, resulta oportuno efectuar algunas consideraciones.

Así, a criterio de la suscripta y en función del análisis de las presentes actuaciones, resultarían responsables, en primer lugar, los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, atento que son los que suscriben la documentación incorporada a foja 4 'Informe de Trabajos a Solicitar' Zona Sur y a foja 470 'Informe de Trabajos a Solicitar' Zona Norte, ambos del 17 de enero del 2022, donde se detallan las tareas encomendadas a la firma COOP



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

TRABAJADORES UNIDOS; lo que denotaría que los Subsecretarios habrían solicitado la realización del servicio de limpieza, sin cumplir con los procedimientos legalmente estipulados para ello.

Entonces, en función de lo expuesto, se entiende que los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, podrían válidamente indicarse como responsables del incumplimiento sustancial detectado, por ser quienes deberían haber instado el procedimiento de contratación para cubrir el servicio de limpieza.

Al respecto cabe indicar que los funcionarios aducen que habría una urgencia en culminar los trabajos de limpieza de escuelas previo al inicio de clases. Sin embargo, lo indicado no es excusa para ir por un reconocimiento de gastos, toda vez que la normativa en materia de contrataciones prevé expresamente el supuesto de urgencia para suplir situaciones como las ventiladas en estos actuados, en las que debe cumplirse un procedimiento determinado. Es decir, la urgencia no es excusa para tramitar reconocimientos de gastos, como en el presente caso.

Por ello, sin perjuicio de que puedan cancelarse las facturas por el servicio, al encontrarse acreditada la contraprestación, ello no obsta la responsabilidad de los funcionarios o agentes que intervinieron.

No obstante de lo anteriormente expuesto, quien suscribe considera que también cabría responsabilizar a la señora Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía CUBINO, por ser quien emitió la Resolución MECCyT N° 693/2022, por la que se reconoció la prestación del servicio de limpieza efectuado durante enero y febrero del 2022 en los establecimientos educativos y dependencias administrativas pertenecientes al Ministerio a su cargo en la ciudad de Ushuaia y Río Grande, por una suma total PESOS DIECINUEVE

[Handwritten signature]

MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL 00/100 CENTAVOS (\$19.298.000,00).

Ello así debido a que, como ya fuera indicado por este Organismo de Control en actuaciones anteriores, se recomendó a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que evitara la utilización del reconocimiento del gasto o hacer de manera extemporánea las imputaciones.

Por otra parte, la suscripta entiende que en relación a la funcionaria que suscribió el acto administrativo de aprobación del gasto y orden de pago, Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.y T., Débora Beatriz PEREYRA, en principio no se desprendería responsabilidad alguna, en tanto no es quien tiene a su cargo la tramitación del contrato, sino que es quien cumple con el pago del servicio, lo cual en principio no merece reproche, dado que conforme surge de las actuaciones la prestación de servicios de encuentra acreditada, por lo que correspondería el pago por los trabajos realizados.

IV. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto, cabe señalar que de las actuaciones se verificó el apartamiento normativo a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley provincial N° 1015 y subsiguientes, disponiéndose la utilización de la figura del reconocimiento del gasto que no tiene amparo normativo alguno (conf. Acuerdos Plenarios N° 2354 y 2370 entre otros). Asimismo, dado su intervención en el presente expediente, resultan responsable los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, por ser quienes omitieron el cumplimiento del procedimiento de contrataciones, respecto al servicio de limpieza.

Asimismo, considero que cabría responsabilizar a la señora Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía CUBINO, por ser quien emitió la Resolución MECCyT N° 963/2022, por la que se reconoció la prestación del servicio de limpieza efectuado durante los meses de enero y febrero de 2022



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

en los establecimientos educativos y dependencias administrativas pertenecientes al Ministerio a su cargo en la ciudad de Ushuaia y Río Grande, por una suma total de PESOS DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL 00/100 CENTAVOS (\$19.298.000,00).

Ello dado que, en actuaciones anteriores, se le efectuaron recomendaciones para evitar la utilización del reconocimiento del gasto o realizar extemporáneamente las imputaciones, tal el caso de la Resolución Plenaria N° 378/21, como también instruir a las áreas pertinentes a fin de extremar recaudos para evitar la reiteración de esos incumplimientos, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 71/2022.

Por lo tanto, se considera que estarían dadas las condiciones, en caso de compartir criterio el Cuerpo Plenario de Miembros, para ejercer las facultades estipuladas en el artículo 4° inciso g) o h) de la Ley provincial N° 50 en relación a los funcionarios señalados como responsables.

Finalmente, con respecto al funcionario que suscribió el acto administrativo de aprobación del gasto y orden de pago, Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.y T., Débora Beatriz PEREYRA, se entiende que en principio no se desprendería responsabilidad alguna, en tanto no resultaría ser quien tiene a su cargo la tramitación del contrato, sino que la mencionada funcionaria es quien cumple con el pago del servicio prestado al Estado, en el marco de un legítimo abono y en base a la teoría del enriquecimiento sin causa y en función de encontrarse debidamente acreditada la prestación del servicio (...)"

Que la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra. María Julia DE LA FUENTE compartió los términos del Informe Legal N.º 296/2022, Letra: TCP-CA, remitiendo las actuaciones mediante Nota Interna N° 3168/2022, Letra: TCP-CL al Vocal de Auditoría (fojas 552).

[Firma manuscrita]

Que los suscriptos comparten y hacen propio los términos de los Informes Contables N.º 306/2022, Letra: TCP-PE y N.º 312/2022, Letra: TCP-SC y del Informe Legal N.º 296/2022, Letra: TCP-CA.

Que a raíz de los informes mencionados se estima pertinente, en el marco del artículo 4º inciso g) de la Ley provincial N.º 50 efectuar una recomendación a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO, como la máxima autoridad de la cartera ministerial de Educación, que instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes mencionados, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

Que asimismo, también se estima pertinente, en virtud de las facultades que posee este Órgano de Control conforme al artículo 4º inciso h) de la Ley provincial N.º 50, la aplicación de la sanción de apercibimiento a los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y de Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNÁNDEZ, ambos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por resultar ser los responsables de haber impulsado las presentes actuaciones como un reconocimiento de gastos, en violación a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley provincial N° 1015.

Que se hace saber a los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y de Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNÁNDEZ, ambos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, que amén de la posibilidad de interponer contra el presente acto administrativo el recurso previsto en el artículo 127 de la Ley provincial N° 141, en virtud de la doctrina del fallo: *“Transporte Automotor Integral Lem S.R.L. c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Contencioso Administrativo”*, se encuentra agotada la vía administrativa y expedita la vía judicial, pudiendo interponer demanda



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

contencioso administrativa en el término de noventa (90) días hábiles judiciales computados desde la notificación de la presente (arts. 7 inc. a), 15 y 24 de la Ley provincial N° 133).

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 46/2022.

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 2º, 4º inciso g) y h), 27 siguientes y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos de los Informes Contables N.º 306/2022, Letra: TCP-PE y N.º 312/2022, Letra: TCP-SC y del Informe Legal N.º 296/2022, Letra: TCP-CA, que forman parte integrante de la presente. Ello, en virtud de los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO, como la máxima autoridad de la cartera ministerial de Educación, que instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes mencionados, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas. Ello, en virtud de los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 3º.- Aplicar una sanción de apercibimiento a los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y de

Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNÁNDEZ, ambos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por resultar ser los responsables de haber impulsado las presentes actuaciones como un reconocimiento de gastos, en violación a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley provincial N° 1015. Ello, en virtud de los motivos expuestos en los considerandos.

ARTÍCULO 4°.- Hacer saber a los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y de Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNÁNDEZ, ambos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, que amén de la posibilidad de interponer contra el presente acto administrativo el recurso previsto en el artículo 127 de la Ley provincial N° 141, en virtud de la doctrina del fallo: *“Transporte Automotor Integral Lem S.R.L. c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Contencioso Administrativo”*, se encuentra agotada la vía administrativa y expedita la vía judicial, pudiendo interponer demanda contencioso administrativa en el término de noventa (90) días hábiles judiciales computados desde la notificación de la presente (arts. 7 inc. a), 15 y 24 de la Ley provincial N° 133).

ARTÍCULO 5°.- Notificar con copia certificada de la presente a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO, con remisión de las actuaciones, a los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y de Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNÁNDEZ, ambos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

ARTÍCULO 6°.- - Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO, para su anotación en el Registro de Sanciones y Multas y por su intermedio, a la letrada dictaminante; a la Coordinadora de la Secretaría Legal Dra. María Julia DE LA FUENTE y al Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio a la Auditora Fiscal interviniente.



RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL N° 299



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

ARTÍCULO 7°.- Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 299 /2022.

PN Diego Sebastián PANI
Vocal de Auditoría
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME CONTABLE

Control Posterior

INFORME CONTABLE N° 306/2022

Letra: TCP-P.E.

Ref.: Expediente N.º 10158/2022 Letra:MECCT, caratulado:
“Reconocimiento prest. De Servicio –Limpieza interna y externa de
Estab. Educativos –Cooperativa Trabajadores Unidos”

Monto: \$19.298.000,00

Área generadora: Secretaria Administrativa Legal MECCT

Auditora Fiscal: C.P. María Paula PARDO

Ushuaia, 14 de Septiembre 2022

TRIBUNAL DE CUENTAS

PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR



“Control Posterior”

Índice

1.	Destinatario	1
2.	Objeto	1
3.	Antecedentes	1
4.	Análisis	2
4.1	Incumplimiento sustancial:	2
4.2	Incumplimiento formal	4
4.3	Requerimiento	4
5.	Conclusión	5



"2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

1. Destinatario

El presente informe está dirigido la Secretaría Contable.

2. Objeto

Se elevan las presentes actuaciones en el marco del Control Posterior, reglamentado en el punto 1.4 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018.

3. Antecedentes

El expediente de referencia fue remitido en el marco del control posterior siendo intervenido mediante Acta de Constatación TCP N.º 285/2022 – P.E. (fs. 520/527) del 31/08/2022, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal, un (1) requerimiento y una (1) nota.

Posteriormente, el 07/09/2022 regresan las actuaciones con descargo formal al Acta de Constatación mediante Informe N.º 357/2022 Letra: M.E.C.C.yT, de fecha 07/09/2022, suscripto por Ab. Mariangeles ARROYO – Secretario Gestión Operativa M.E.C.C.yT..

4. Análisis

4.1 Incumplimiento sustancial:

“1. Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00.”

Descargo: *“Cabe aclarar que finalizado el ciclo lectivo 2021 se comienza con el relevamiento, con personal dependiente de la Secretaria de Gestión Operativa, coordinados por la Subsecretaria de Gestión Operativa Zona Sur Sra. Noelia V. Di Giulio en la ciudad de Ushuaia y el Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte y Centro Sr. Hugo O. Fernández en la ciudad de Rio Grande para dar cumplimiento al “Plan Provincial regreso Cuidado a la Escuela 2021”, aún vigente, por ello y mediando razones de urgencia y emergencia es necesario la prestación del servicio antes mencionado, teniendo en cuenta que resulta complejo sustanciar el procedimiento de limpieza profunda (limpieza de pluviales, corte de césped, etc) con la presencia de los niños en los establecimientos educativos.”*

Análisis: No obstante el descargo realizado, al no efectuarse un procedimiento regular de contratación para el presente gasto, el incumplimiento sustancial



"2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

no se considera subsanado toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.

La figura de "Reconocimiento del gasto" fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: "Derogar el punto B.6. "Reconocimiento del Gasto" de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02."

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que *"...cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. ...vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "reconocimiento del gasto" vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor..."*

4.2 Incumplimiento formal

Se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápito 1, Punto 1.1.1.. El mismo se transcribe a continuación para su conocimiento.

“1. Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, Punto 2) ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea.”

4.3 Requerimiento

“1. Visto la nota de conformidad de las facturas obrante a fs 471 vta., se solicita informe el procedimiento llevado a cabo para efectuar el control de la efectiva prestación del servicio de limpieza en los distintos establecimientos, atento que se infiere que la documentación incorporada al expte. (fotos antes y después) corresponde al prestador del servicio.”



"2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Descargo: *"Atento al requerimiento que antecede se hace saber que si bien efectivamente las imágenes (antes y después) fueron brindadas por el proveedor, esto fue a pedido de esta cartera ministerial, en ocasión de realizar la constatación ocular de los trabajos realizados, procediendo luego a la conformidad de la factura realizada en este caso por la Subsecretaria de Gestión operativa Zona Sur y Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte-Centro ambos a cargo del operativo previsto para el regreso a clase 2022."*(sic)

Análisis: Atento el descargo realizado, se considera cumplimentado el requerimiento.

5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en el apartado "4. Análisis", donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

- Ley Provincial N.º 1015: artículo 14º y subsiguientes.
- Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, punto 2.

Actos administrativos:

- Resolución M.E.C.C.yT. N.º 963/2022 obrante a fojas 501 vta./502.

- Resolución Ss. A. N.º 349/2022 obrante a fojas 514/515.

Agentes responsables:

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, quien suscribe el acto administrativo de reconocimiento del gasto.
- Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.yT. – PEREYRA Debora Beatriz, quien suscribe el acto administrativo de aprobación del gasto y ordena el pago.

Presunto perjuicio fiscal: se deja constancia que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Cabe recordar que mediante Resolución Plenaria T.C.P. N° 378/21 del 16/12/2021 el Tribunal resolvió en su “*ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO y a la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Téc. Paola A. BARROS, que en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial*”.

Así también mediante la Resolución Plenaria N° 71/22 del 15/03/2022 el Tribunal resolvió en su “*ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que instruya a las áreas*



"2022 - 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Infonnes aprobados en el artículo 1º, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas."

Por último, se deja constancia que se elevó recientemente el Informe Contable N° 303/2022 Letra TCP –PE con idéntico incumplimiento sustancial del Ministerio de Educacion, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 535 fojas útiles.


C.P. María Paula PARDO
AUDITORA FISCAL
Tribunal de Cuentas de la Provincia





PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA



INFORME CONTABLE

INFORME CONTABLE N° 312/2022,

Letra: TCP-SC

Ref.: Expediente MECCT-E-10158-2022, caratulado:
“RECONOCIMIENTO PREST. DE SERVICIO – LIMPIEZA
INTERNA Y EXTERNA DE ESTAB. EDUCATIVOS –
COOPERATIVA TRABAJADORES UNIDOS”

Monto: \$ 19.298.000,00

Área generadora: Secretaría Administrativa Legal MECCT

CONTROL POSTERIOR

Ushuaia, 16/09/2022

TRIBUNAL DE CUENTAS

PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR



Control Posterior

Índice

1.	Destinatario	1
2.	Objeto	1
3.	Antecedentes	1
4.	Análisis y conclusión.....	2



"2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

1. Destinatario

El presente informe se dirige al Sr. Vocal de Auditoría de este Tribunal de Cuentas.

2. Objeto

Elevar el análisis efectuado mediante el Informe Contable N.º 306/2022 Letra: TCP-PE, obrante a fs. 530/535, suscripto por la Auditora Fiscal CP María Paula PARDO, en el marco del Control Posterior, reglamentado mediante la Resolución Plenaria N.º 122/18, en relación a lo actuado en las presentes actuaciones.

3. Antecedentes

A los efectos de no abundar y en honor a la brevedad, me remito a los antecedentes descriptos en el informe contable detallado en el título anterior. No obstante, se transcribe a continuación el incumplimiento sustancial detectado:

Incumplimiento Sustancial: *"1. Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la*

Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00.”.

Por otra parte, se formuló un incumplimiento formal y un requerimiento, el cual se encuentra cumplimentado.

4. Análisis y conclusión

Así las cosas, ante los hechos expuestos, y en atención al análisis realizado por las distintas áreas de esta Secretaría Contable, esta instancia comparte lo actuado mediante el informe contable citado, considerándose que subsiste el incumplimiento sustancial detectado

- **Normativa incumplida:**

- Ley Provincial N.º 1015: artículo 14º y subsiguientes.
- Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, punto 2

- **Actos Administrativos:**

- Resolución M.E.C.C.yT. N.º 963/2022 obrante a fojas 501 vta./502.
- Resolución Ss. A. N.º 349/2022 obrante a fojas 514/515.

- **Agentes Responsables:**

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, quien suscribe el acto administrativo de reconocimiento del gasto.
- Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.yT. – PEREYRA Debora Beatriz, quien suscribe el acto administrativo de aprobación del gasto y ordena el pago.



"2022 - 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

- **Presunto Perjuicio Fiscal:** se deja constancia que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Por otra parte, se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el "Registro de Incumplimientos Formales" de la Delegación de control a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/2018 Anexo I, Acápito 1, Punto 1.1.1.

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto al expediente de referencia, con 539 fojas útiles.


C.P. David Ricardo BEHRENS
AUDITOR FISCAL
a/c de la Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

RECIBIDO EN VOCALIA

16 SEP 2022

Roxana MORENO
Secretaria Privada
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Pase a la Secretaria Legal a sus efectos.
VOCALIA DE AUDITORIA - USHUAIA,

CPN Hugo Sebastian PANI
Vocal de Auditoria
Tribunal de Cuentas de la Provincia

SECRETARIA LEGAL	
ENTRADA	
20 SEP 2022	
RECIBIO	HORA
	13:00

Salvador CAVALLARI
Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Pase a la Dra. Lopez.

Dra. Maria Julia DE LA FUENTE
Coordinadora Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

28 SEP. 2022



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Informe Legal N° 296/2022

Letra: T.C.P. - C.A.

Cde. Exp. N° 10158/2022, Letra:
MECCT-E.

Ushuaia, 08 de noviembre de 2022.

**A LA COORDINADORA
DE LA SECRETARÍA LEGAL
DRA. MARIA JULIA DE LA FUENTE**

Viene al Cuerpo de Abogados el Expediente del corresponde, perteneciente al registro del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, caratulado "**RECONOCIMIENTO PREST. DE SERVICIO – LIMPIEZA INTERNA Y EXTERNA DE ESTAB. EDUCATIVOS – COOPAERATIVA TRABAJADORES UNIDOS**", a los fines de tomar intervención, emitiendo el dictamen jurídico pertinente.

I. ACLARACIÓN PREVIA

En primer término, corresponde indicar que la presente intervención tiene lugar en el marco del Control Posterior, cuyo procedimiento se encuentra reglamentado por la Resolución Plenaria N° 122/2018.

En aquel acto se aclaró que: "(...) *este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria, respecto de los apartamientos normativos que se verifiquen,*

cuando el expediente no haya sido analizado en el marco del control preventivo, o habiendo sido analizado aquellos no se hubieran concretado al momento del primer análisis, o que habiéndose concretado, no se encontraban subsanados en instancias de control preventivo (seguimiento) (...)".

Cabe poner de resalto que el análisis que se efectuará en el presente Informe Legal, se realizará de acuerdo con las irregularidades indicadas en el Acta de Constatación TCP N° 285/2022 – P.E. (CONTROL POSTERIOR – PODER EJECUTIVO).

De allí que, en razón de las observaciones sustanciales identificadas en la mencionada Acta de Constatación -y habiéndose otorgado el correspondiente descargo al cuentadante- volvió a tomar debida intervención la Secretaría Contable a través del Informe Contable N° 306/2022 Letra: TCP-PE, en cumplimiento con lo previsto en el punto 2.1 de la mentada Resolución Plenaria N° 122/2018.

II. ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones se originaron con motivo de la prestación del servicio de limpieza por parte de la firma COOP TRABAJADORES UNIDOS, para los establecimientos educativos de la ciudad de Ushuaia y Río Grande, dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por los meses de enero y febrero del corriente año.

Lo expuesto se ve corroborado en el expediente, en tanto, a fojas 1/3 obra presupuesto de la firma mencionada para las tareas a realizarse en la ciudad de Ushuaia por un total de PESOS OCHO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS DIEZ CON 00/100 CENTAVOS (\$ 8.484.210,00), el que se condice con el "Informe de Trabajos a Solicitar" del



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

17 de enero de 2022 (fs. 4), suscripto por la Subsecretaria de Gestión Operativa Zona Sur MECCyT, Sra. Noelia V. DI GIULIO.

Así es que, la empresa COOP TRABAJADORES UNIDOS presentó ante la cartera ministerial un detalle de las tareas realizadas (fs. 24 vta./89) adjuntando impresiones de fotografías de cada establecimiento en donde se prestó el servicio de limpieza, haciendo una distinción entre el antes y después de los trabajos.

Por otra parte, a fojas 121 vuelta obra otro presupuesto de la misma firma correspondiente a los establecimientos educativos de la ciudad de Río Grande, por un total de PESOS DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL SETECIENTOS NOVENTA CON 00/100 CENTAVOS (\$10.813.790,00), el que se condice con el *"Informe de Trabajos a solicitar"* (fs. 470 vta.), firmado por el Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte Centro MECCyT, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ.

Luego, se presentó otro detalle de tareas realizadas por la empresa (fs. 125 vta./426), en las mismas condiciones que las demostradas para los establecimientos de la zona sur.

Ahora bien, mediante la Nota S/N del 24 de febrero de 2022 (fs. 476 vta./477), la Directora Provincial de Administración, Prof. Silvana Adriana RAFFO, requirió a la Secretaria de Gestión Operativa y Logística, Sra. Mariangeles ARROYO y por su intermedio a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que se autoricen realizar: *"(...) los trámites correspondientes al pago del Reconocimiento de los Servicios, de la Factura Tipo 'B' N° 0000 1-00000079 de fecha 21/02/2022 por un monto de \$ 8.484.210,00 (PESOS OCHO*

MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS DIEZ CON/00) y de la Factura Tipo 'B' N° 00001-00000080 de fecha 21/02/2022 por un monto de \$10.813.790,00 (PESOS DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL SETECIENTOS NOVENTA CON /00) correspondiente a la COOPERATIVA DE TRABAJO TRABAJADORES UNIDOS TDF Ltda, CUIT N° 30-71666926-9 por la realización del Servicio de Limpieza profunda de interiores, (aulas, bancos, paredes, ventanas e instalaciones sanitarias) y exteriores (corte de pasto, remoción de escombros, limpieza de canaletas, veredas, cestos de basura y retiro de residuos voluminosos) en los establecimientos educativos que se detallan a orden 3 y 16 de la ciudad de Ushuaia y Río Grande durante el receso (Enero y Febrero) del año 2022.

Que resulta imperioso realizar las tareas necesarias para dejar en óptimas condiciones los edificios educativos previo al 2/3, fecha que dará inicio al ciclo lectivo 2022.

Para concretar lo dicho anteriormente se solicita presupuesto a la Cooperativa Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda. que durante el año 2021 realizaron tareas de limpieza teniendo en cuenta que el personal abocado a las diferentes tareas tiene conocimiento de las características y distribución de cada espacio educativo en cuestión.

Que a orden 2 se adjunta presupuesto de la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda. por un monto de \$ 8.484.210,00, para la ciudad de Ushuaia y a orden 15 el correspondiente a la ciudad de Río Grande por un monto de \$ 10.813.790,00.

Que a orden 4 se adjunta el informe realizado por la Sub Secretaria de Gestión Operativa — Zona Sur Sra. Noelia Di Giulio detallando la solicitud del



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

pedido para los edificios educativos de la ciudad de Ushuaia y de igual modo se anexa a orden 29 el correspondiente a la ciudad de Río Grande refrendado en este caso por el Sub Secretario de Gestión Operativa Zona Norte — Centro Sr. Hugo O. Fernández.

Que a orden 5 - 6 - 7 y 21 se agregan Certificados de Cobertura de Accidentes Personales de la compañía SWISS MEDICAL SEGUROS de fecha 22/02/22 con vigencia desde el 02/7/2021 al 02/7/2022 correspondiente al personal afectado en ambas ciudades.

Que a orden 9-10-17-18-19-20 Y 29 se unen los informes correspondientes presentados por la cooperativa munido de imágenes.

Que a orden 11-12 y 13 se anexan las Constancias de Monotributo correspondiente al personal que prestó servicio en la ciudad de Ushuaia y a orden 23 - 24 y 25 los que corresponden a la ciudad de Río Grande.

Que a orden 14 y 27 se unen las facturas de Ushuaia Factura 'B' N° 0000 1-00000079 y Río Grande Factura 'B' N° 00001-00000080 respectivamente y a orden 30 la conformidad.

Que a orden 31 se anexa PROTDF vigente, a orden 32 el Certificado de Exención N° 12/22 y a orden 33 Certificado de Inscripción N° 883/21 con número de Matrícula 57665 de INAES.

Ante lo expuesto, solicito que el mismo sea afrontado con los fondos 'LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO 26075' (...)"

2

Luego, a través de la Nota S/N Letra: M.E.C.C.y T. del 27 de febrero del 2022 (fs. 480), la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía CUBINO, autorizó la solicitud del reconocimiento de gasto originado por la realización de los trabajos dentro de las instituciones educativas de la provincia durante el receso escolar.

Posteriormente, el área Legal del Ministerio emitió el Dictamen N° 57/2022 Letra: D.L.C.y C. (D.G.A.F.-M.E.C.C.y T.) del 18 de marzo de 2022 (fs. 487/490) en el que se concluyó: “(...) *acreditada efectivamente la prestación del servicio por parte del proveedor, resultaría procedente resarcir la contraprestación realizada a favor de la Administración, en los términos expuestos.*”

Sin embargo, previo a la remisión de las actuaciones a Auditoría Interna, debería verificarse la documentación destacada en el primer apartado de la presente.

Asimismo, se recuerda para futuras tramitaciones, arbitrar los mecanismos necesarios a los fines de llevar adelante las contrataciones conforme la normativa aplicable y evitar de esa manera, el pago de facturas fuera de los procedimientos previstos (...).”

Finalmente, se dictó la Resolución M.E.C.C.y T. N° 963/2022 (fs. 501 vta/502), suscripta por la Ministra D.I. Analía CUBINO, que mediante su artículo 1° ordenó: “*Reconocer la prestación del servicio de limpieza efectuado durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología por la COOPERATIVA DE TRABAJO TRABAJADORES UNIDOS T.D.F. LTDA., C.U.I.T. N° 30-71666926-9, por la*



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

suma total de PESOS DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL (\$ 19.298.000,00) (...)".

Por otro lado, mediante la Resolución Ss. A. N° 349/2022 del 11 de abril del 2022 (obrante a fs. 514/515), suscripta por la Subsecretaría Administrativa M.E.C.C.y T, Sra. Débora Beatriz PEREYRA, se aprobó el gasto y se ordenó el pago del servicio efectuado por la firma COOPERATIVA DE TRABAJO TRABAJADORES UNIDOS T.D.F. LTDA.

A su tiempo, las actuaciones ingresaron a la Delegación del Poder Ejecutivo de este Tribunal de Cuentas en instancia de Control Posterior, ello en función de los requerimientos efectuados por las Notas Externas N° 1606/2022 y N° 1697/2022, ambas Letra: TCP-PE, donde se solicitó la remisión de los Expedientes Administrativos N° 10158/2022, N° 17927/2022, N° 29299/2022 y N° 85510/2022, todos bajo la Letra: MECCT-E.

En consecuencia, se emitió el Acta de Constatación TCP N° 285/2022 – P.E. (CONTROL POSTERIOR – PODER EJECUTIVO), del que surgen una observación sustancial y un incumplimiento formal en los siguientes términos (fs. 520/527):

"(...) IV- INCUMPLIMIENTOS SUSTANCIALES:

1. Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los

Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00.

V-INCUMPLIMIENTO FORMAL

1. Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N° 1122 Artículo 31°, Punto 2) ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea (...).

Por otra parte, cabe mencionar los descargos efectuados por la Secretaria de Gestión Operativa, obrante a fojas 528/529, en relación con el único Incumplimiento Sustancial, quien sostuvo: “(...) Cabe aclarar que finalizado el ciclo lectivo 2021 se comienza con el relevamiento, con personal dependiente de la Secretaría de Gestión Operativa, coordinados por la Subsecretaria de Gestión Operativa Zona Sur Sra. Noelia V. Di Giulio en la ciudad de Ushuaia y el Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte y Centro Sr. Hugo O. Fernández en la ciudad de Río Grande para dar cumplimiento al ‘Plan Provincial regreso Cuidado a la Escuela 2021’, aún vigente, por ello y mediando razones de urgencia y emergencia es necesario la prestación del servicio antes mencionado, teniendo en cuenta que resulta complejo sustanciar el procedimiento de limpieza profunda (limpieza de pluviales, corte de césped, etc) con la presencia de los niños en los establecimientos educativos (...)”.

Finalmente ingresó nuevamente el expediente el 7 de septiembre de 2022, emitiéndose el Informe Contable N° 306/2022, Letra: T.C.P.-P.E., el 14 de septiembre de 2022, en el que se indicó, luego del descargo del cuentadante, que: “(...) al no efectuarse un procedimiento regular de contratación para el presente



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

gasto, el incumplimiento sustancial no se considera subsanado toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.

La figura de 'Reconocimiento del gasto' fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: 'Derogar el punto B.6. 'Reconocimiento del Gasto' de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02'.

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que '...cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. ...vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de 'reconocimiento del gasto' vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor...' (...).

Por otro lado, en relación al Incumplimiento Formal, la Auditora Fiscal consideró cumplimentado el requerimiento, atento a lo expuesto por el cuentadante en cuanto manifestó que: “(...) *se hace saber que si bien efectivamente las imágenes (antes y después) fueron brindadas por el proveedor, esto fue a pedido de esta cartera ministerial, en ocasión de realizar la constitución ocular de los trabajos realizados, procediendo luego a la conformidad de la factura realizada en este caso por la Subsecretaria de Gestión operativa Zona Sur y Subsecretario de Gestión Operativa Zona Norte-Centro ambos a cargo del operativo previsto para el regreso a clase 2022 (...)*”.

Finalmente, la Auditora Fiscal en su Informe Contable N° 306/2022, Letra: T.C.P.-P.E. concluyó: “(...) *En virtud de lo expuesto en el apartado ‘4. Análisis’, donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:*

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

- *Ley Provincial N.º 1015: artículo 14º y subsiguientes.*
- *Decreto Reglamentario N.º 1122 Artículo 31º, punto 2.*

Actos administrativos:

- *Resolución M.E.C.C.yT. N.º 963/2022 obrante a fojas 501 vta./502.*
- *Resolución Ss. A. N.º 349/2022 obrante a fojas 514/515.*

Agentes responsables:



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, quien suscribe el acto administrativo de reconocimiento del gasto.
- Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.yT. – PEREYRA Débora Beatriz, quien suscribe el acto administrativo de aprobación del gasto y ordena el pago.

Presunto perjuicio fiscal: se deja constancia que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Cabe recordar que mediante Resolución Plenaria T.C.P. N° 378/21 del 16/12/2021 el Tribunal resolvió en su 'ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.I. Analía Inés CUBINO y a la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Téc. Paola A. BARROS, que en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial'.

Así también mediante la Resolución Plenaria N° 71/22 del 15/03/2022 el Tribunal resolvió en su 'ARTÍCULO 2º.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informe aprobados en el artículo 1º, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas'.

Por último, se deja constancia que se elevó recientemente el Informe Contable N° 303/2022 Letra TCP –PE con idéntico incumplimiento sustancial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (...)”.

Seguidamente, en el Informe Contable N° 312/2022, Letra: T.C.P.-S.C., el Secretario Contable a/c, C.P. David BEHERENS, comparte lo actuado mediante el Informe Contable citado, considerando que subsiste el Incumplimiento Sustancial detectado.

Asimismo, se dejó constancia que el Incumplimiento Formal detectado fue incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de la Delegación P.E. a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N° 122/18 Anexo I, Acápito 1, Punto 1.1.1.

III. ANÁLISIS

Es oportuno indicar que las presentes actuaciones son analizadas en el marco del Control Posterior, por ende, es aplicable lo dispuesto por la Resolución Plenaria N° 122/2018, en cuyos considerandos se indicó: “(...) *Que este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria (...)*”.

Además, en su parte pertinente reza: “(...) **1.1.1 Incumplimientos formales:** Son aquellos incumplimientos administrativos que por sí mismos no constituyen perjuicio al erario público provincial (...). **1.1.2 Incumplimientos sustanciales:** Se vinculan con incumplimientos y faltas graves que podrían traer aparejado un perjuicio al erario público o un grave apartamiento normativo no incluido en 1.1.1. (...) **1.4.2 No subsanación de deficiencias sustanciales:** En caso de que no se hubieran subsanado los incumplimientos administrativos advertidos



“2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS”

en el Acta de Constatación del punto 1.3., el Auditor Fiscal elevará a la Secretaría Contable dentro del plazo de tres (3) días un Informe en donde expondrá de manera clara y fundada: **1.4.2.1 Distinción de incumplimientos formales y sustanciales:** Deberá diferenciar los incumplimientos formales de aquellos que revisten el carácter de sustanciales. **1.4.2.2 Normativa incumplida:** Indicar cuál es la norma o las normas transgredidas. **1.4.2.3 Acto Administrativo:** A través de qué actos y/u omisiones se produce la transgresión, el incumplimiento y/o daño. **1.4.2.4 Agentes responsables:** Indicar quién/es es/son el/los agente/s o funcionario/s responsable/s en función de las actuaciones”.

Por otro lado, a efectos de determinar las pautas temporales para la aplicación de eventuales sanciones por parte de este Tribunal, cabe indicar que la Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia sostuvo: “(...) que la potestad sancionatoria de este Órgano de Control, encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en ‘Aguirre’ y ‘Toledo Zulmelzu’).

Conforme los lineamientos seguidos por el Superior Tribunal de Justicia, en el fallo ‘Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo’, se sienta el criterio relativo a fijar el dies a quo de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente de la publicación del acto o del ingreso de las actuaciones a este Órgano de Control, lo que suceda primero en el tiempo.

Asimismo, en los autos caratulados: ‘Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto s/ Ejecutivo’, del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, se fijó la pauta en función de la cual

el plazo del artículo 75 era aplicable no sólo para la acción de responsabilidad patrimonial, sino también para la aplicación de multas a los agentes estatales, toda vez que ambos supuestos se desprenden de la interpretación del artículo 44 de la citada ley.

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1744 (...)” (Informe Legal N° 192/2021 Letra: TCP-CA aprobado por Resolución Plenaria N° 222/2021).

Así, teniendo en cuenta que el ingreso de las actuaciones a este Organismo -conforme surge del sello inserto al reverso de la caratula y en el sistema SIGA- ocurrió el 16/08/2022, aún no se encontrarían excedidas las pautas temporales para ejercer las atribuciones conferidas por la Ley provincial N° 50 (conf. artículo 75, sustituido por el artículo 45 Ley provincial N° 1333).

Más allá de que la Resolución N° 963/2022, Letra: M.E.C.C.y T., por la que se reconoce la prestación del servicio de limpieza durante los meses de enero y febrero, fue suscripta el 28/03/2022, por lo que incluso tomando como fecha la publicación del mentado acto administrativo (que nunca puede ser anterior a su suscripción), no se modificaría lo afirmado en el apartado anterior. En este caso dicho plazo vencería el 28/03/2024.

Ahora bien, con respecto a la única Observación Sustancial N° 1 formulada en el marco del Control Posterior, mediante el Acta de Constatación N° 285/2022 Letra: T.C.P.-P.E. del 31/08/2022, que fuera mantenida en el Informe Contable N° 306/2022 Letra: T.C.P.-P.E. del 14/09/2022 del Control Posterior, el Auditor Fiscal manifestó: “(...) **Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.º 1015 en su Artículo 14º y subsiguientes, ya que vista la**



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Resolución M.E.C.C. y T. N.º 963/2022, incorporada a fojas 501 vta./502, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante los meses de enero y febrero de 2022, en los Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por la Cooperativa de Trabajo Trabajadores Unidos T.D.F. Ltda., por la suma de \$19.298.000,00 (...)".

A su vez, cabe señalar que de los antecedentes resulta comprobado la inexistencia de contrato escrito que vincule a las partes, que regule los derechos y obligaciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y la firma COOPERATIVA DE TRABAJO TRABAJADORES UNIDOS T.D.F. LTDA, ni que se haya llevado a cabo procedimiento de contratación previo a la prestación del servicio.

En ese sentido, la Doctrina tiene dicho que: *"(...) la forma se convierte en un requisito esencial, que trasciende su mero carácter instrumental, para ubicarse en el plano de los comportamientos éticos. En nuestra opinión, la exigencia de que el vínculo contractual cumpla con determinadas formalidades se vincula con el interés público comprometido o con su valor probatorio, pero también con la transparencia porque mediante las formas se evita que esas contrataciones –que involucran fondos y bienes públicos– queden en la esfera reservada de quienes las celebran. La sociedad tiene derecho a conocer qué se contrata, con quién, bajo qué condiciones; en definitiva, su relevancia excede el conocimiento de los posibles interesados (...)"* (Miriam M. IVANEGA, "El principio de buena fe en los contratos administrativos" Sección Doctrina, Rap 360, pág. 40).

4

En relación a lo expuesto, cabe indicar que uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo es la forma, que en el caso de las contrataciones del estado se manifiesta a través del procedimiento de contratación previo a la celebración del contrato.

Así, la destacada Doctrina tiene expuesto en relación a si el elemento “forma” constituye o no uno de sus elementos esenciales que: “(...) Si bien el elemento ‘forma’ no aparece explícitamente enunciado entre las notas esenciales del concepto de contrato administrativo dado en la jurisprudencia de la CSJN (‘Cinplast’ y otros), cabe concluir que desde el precedente ‘Hotel Internacional Iguazú’ (1986) es considerado un requisito de validez y eficacia, y desde el caso ‘Mas Consultores’ (2000), un requisito de existencia del contrato administrativo.

El elemento ‘forma’ comprende tanto los recaudos formales que deben reunirse en el momento de la celebración del contrato como los trámites y procedimientos que preceden a tal celebración. La Corte adhiere, pues, a un criterio amplio para caracterizar el instituto, similar al seguido por la LNPA en los Artículos 7º y 8º respecto del acto administrativo (...). (CANDA, Fabián O. “LA IMPORTANCIA DEL ELEMENTO FORMA EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO” (Consecuencias de su omisión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), pág. 50/51)

Por otra parte, con relación al instrumento contractual, el Decreto Reglamentario N° 674/2011, establece cuales deben ser los elementos del contrato (artículo 34 punto 66).

Es así que el artículo 34 punto 65 del Decreto N° 674/2011, prevé: “(...) La orden de compra deberá contener las estipulaciones básicas de la contratación (...), mientras que el punto 66 del mismo cuerpo normativo, establece los



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

elementos del contrato, en tanto: "(...) a) *Las disposiciones de este reglamento y las cláusulas particulares de la contratación.* b) *La oferta adjudicada.* c) *Las muestras correspondientes.* d) *El acto administrativo de adjudicación.* e) *Plazos de entrega.* f) *Condiciones de pago.* Se podrán agregar todas las condiciones de la oferta que se consideren oportunas a criterio del organismo licitante y que faciliten su cumplimiento. Cuando a criterio del organismo licitante no exista necesidad de suscripción de contrato, éste será sustituido íntegramente por la orden de compra (...)"

Lo indicado se encuentra relacionado con el apartamiento normativo de la Ley provincial N° 1015 en su artículo 14º y subsiguientes, atento que el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología ha reconocido un gasto por el servicio de limpieza efectuado durante los meses de enero y febrero del corriente año, sin cumplir con ningún procedimiento de contratación para ello.

Por lo tanto, en el entendimiento que el reconocimiento de gasto no es un procedimiento establecido por nuestra normativa en contrataciones y, por otro lado, cualquier otra interpretación de la norma estaría pregonando que los procesos instituidos acorde a la Ley provincial N° 1015 pueden ser vulnerados e incumplidos.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario N° 1907 indicó que: "(...) se prevé la figura del RECONOCIMIENTO DEL GASTO, en el punto B5 del Anexo I, toda vez que dicho procedimiento fue derogado por la Resolución de Contaduría General N° 02/03, como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N° 43/03 (...)"

Al respecto, la jurisprudencia tiene dicho que: "(...) En consecuencia, conserva toda su virtualidad la argumentación de la juez basada en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la nación en cuanto a que la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable determina una forma específica para la conclusión de un contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia. Y también respecto de que 'la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales correspondientes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación' (conf. Fallos 32:809, 'Punte, Roberto Antonio'; Fallos: 327:84, 'Indicom SA'; Fallos: 326:3206, 'Laser Disc Argentina SA'; 326:1280, 'Magnarelli'; Fallos: 324:3019, 'Carl Chung Ching Kao'; 323:3924, 'Ingeniería Omega SA'; y Pal/os 323:1515, 'Mas Consultores Expensas SA'; entre otros). No es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación (conf. Fallos: 323:3924, cit.) (...)

6) Señálase en último término, y contrariamente a lo sostenido por la parte actora, que de las constancias de autos resulta que el Estado Nacional no reconoció deuda alguna con fundamento en la existencia de una contratación válida, así como tampoco que hubiera incurrido en mora en el cumplimiento de sus obligaciones. Solo pagó una suma de dinero con fundamento en el reconocimiento de la deuda por capital como de legítimo abono y en virtud del principio del enriquecimiento sin causa (...) cabiendo añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato con arreglo a los recaudos normativamente previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ellas (...)" (CNFed.



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Contencioso Administrativo, Sala II, 19/10/2010 "*Colitto, Nestor I. c. E.N. - M° Salud y Acción Social - Resol. 844/99*", Suplemento La Ley Administrativo, publicado el jueves 17 de marzo de 2011, págs. 16/28).

Por lo tanto, vemos que, según la Jurisprudencia específica en la materia ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho -aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular- a partir del que cabría abonar por los servicios recibidos por el Estado, no como un derecho surgido de un contrato, sino como la figura del legítimo abono y en base a la teoría del enriquecimiento sin causa.

Ello no implica que, ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "*reconocimiento de gastos*" vuelva todo regular, sino que, por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato formal, lo que implica a su vez que debe responder el funcionario responsable de dicha irregularidad.

Por lo tanto, respecto al único incumplimiento sustancial, que no fue subsanado por las autoridades del Ministerio, se verificó un apartamiento normativo a la Ley provincial N° 1015 en su artículo 14, su reglamentación - Decreto provincial N° 674/2011-, Ley provincial N° 495, su reglamentación - Decreto provincial N° 1122/2002- y la normativa vigente aplicable al caso, además de colisionar con los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

A lo que cabe agregar que, mediante la Resolución Plenaria N° 378/2021 y la Resolución Plenaria N° 71/2022 se constataron idénticos incumplimientos como los analizados en el presente informe, tal como fuera

mencionado por la Auditora Fiscal interviniente, en el Informe Contable N° 306/2022, Letra: TCP-PE.

Es así que, a través de la primera Resolución se recomendó que: “(...) *en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial*” (artículo 2° de la Resolución Plenaria N° 378/2021).

En la segunda, más reciente, se recomendó a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que: “(...) *instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes aprobados en el artículo 1°, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas*”.

Por otra parte, en relación a los agentes que se entenderían como responsables del incumplimiento señalado por la Auditora, resulta oportuno efectuar algunas consideraciones.

Así, a criterio de la suscripta y en función del análisis de las presentes actuaciones, resultarían responsables, en primer lugar, los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, atento que son los que suscriben la documentación incorporada a foja 4 “*Informe de Trabajos a Solicitar*” Zona Sur y a foja 470 “*Informe de Trabajos a Solicitar*” Zona Norte, ambos del 17 de enero del 2022, donde se detallan las tareas encomendadas a la firma COOP



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

TRABAJADORES UNIDOS; lo que denotaría que los Subsecretarios habrían solicitado la realización del servicio de limpieza, sin cumplir con los procedimientos legalmente estipulados para ello.

Entonces, en función de lo expuesto, se entiende que los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, podrían válidamente indicarse como responsables del incumplimiento sustancial detectado, por ser quienes deberían haber instado el procedimiento de contratación para cubrir el servicio de limpieza.

Al respecto cabe indicar que los funcionarios aducen que habría una urgencia en culminar los trabajos de limpieza de escuelas previo al inicio de clases. Sin embargo, lo indicado no es excusa para ir por un reconocimiento de gastos, toda vez que la normativa en materia de contrataciones prevé expresamente el supuesto de urgencia para suplir situaciones como las ventiladas en estos actuados, en las que debe cumplirse un procedimiento determinado. Es decir, la urgencia no es excusa para tramitar reconocimientos de gastos, como en el presente caso.

Por ello, sin perjuicio de que puedan cancelarse las facturas por el servicio, al encontrarse acreditada la contraprestación, ello no obsta la responsabilidad de los funcionarios o agentes que intervinieron.

No obstante de lo anteriormente expuesto, quien suscribe considera que también cabría responsabilizar a la señora Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía CUBINO, por ser quien emitió la Resolución MECCyT N° 693/2022, por la que se reconoció la prestación del servicio de limpieza efectuado durante enero y febrero del 2022 en los establecimientos educativos y dependencias administrativas pertenecientes al Ministerio a su cargo en la ciudad

de Ushuaia y Río Grande, por una suma total PESOS DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL 00/100 CENTAVOS (\$19.298.000,00).

Ello así debido a que, como ya fuera indicado por este Organismo de Control en actuaciones anteriores, se recomendó a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que evitara la utilización del reconocimiento del gasto o hacer de manera extemporánea las imputaciones.

Por otra parte, la suscripta entiende que en relación a la funcionaria que suscribió el acto administrativo de aprobación del gasto y orden de pago, Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.y T., Débora Beatriz PEREYRA, en principio no se desprendería responsabilidad alguna, en tanto no es quien tiene a su cargo la tramitación del contrato, sino que es quien cumple con el pago del servicio, lo cual en principio no merece reproche, dado que conforme surge de las actuaciones la prestación de servicios de encuentra acreditada, por lo que correspondería el pago por los trabajos realizados.

IV. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto, cabe señalar que de las actuaciones se verificó el apartamiento normativo a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley provincial N° 1015 y subsiguientes, disponiéndose la utilización de la figura del reconocimiento del gasto que no tiene amparo normativo alguno (conf. Acuerdos Plenarios N° 2354 y 2370 entre otros). Asimismo, dado su intervención en el presente expediente, resultan responsable los Subsecretarios de Gestión Operativa correspondientes de Zona Sur, Sra. Noelia V. DI GIULIO, y Zona Norte, Sr. Hugo Omar FERNANDEZ, por ser quienes omitieron el cumplimiento del procedimiento de contrataciones, respecto al servicio de limpieza.



"2022 – 40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Asimismo, considero que cabría responsabilizar a la señora Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía CUBINO, por ser quien emitió la Resolución MECCyT N° 963/2022, por la que se reconoció la prestación del servicio de limpieza efectuado durante los meses de enero y febrero de 2022 en los establecimientos educativos y dependencias administrativas pertenecientes al Ministerio a su cargo en la ciudad de Ushuaia y Río Grande, por una suma total de PESOS DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL 00/100 CENTAVOS (\$19.298.000,00).

Ello dado que, en actuaciones anteriores, se le efectuaron recomendaciones para evitar la utilización del reconocimiento del gasto o realizar extemporaneamente las imputaciones, tal el caso de la Resolución Plenaria N° 378/21, como también instruir a las áreas pertinentes a fin de extremar recaudos para evitar la reiteración de esos incumplimientos, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 71/2022.

Por lo tanto, se considera que estarían dadas las condiciones, en caso de compartir criterio el Cuerpo Plenario de Miembros, para ejercer las facultades estipuladas en el artículo 4° inciso g) o h) de la Ley provincial N° 50 en relación a los funcionarios señalados como responsables.

Finalmente, con respecto al funcionario que suscribió el acto administrativo de aprobación del gasto y orden de pago, Subsecretaria Administrativa M.E.C.C.y T., Débora Beatriz PEREYRA, se entiende que en principio no se desprendería responsabilidad alguna, en tanto no resultaría ser quien tiene a su cargo la tramitación del contrato, sino que la mencionada funcionaria es quien cumple con el pago del servicio prestado al Estado, en el

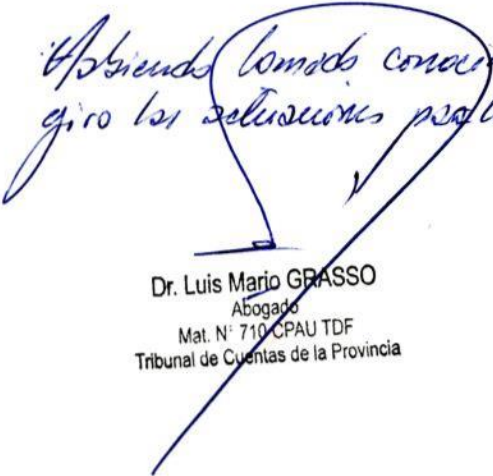
marco de un legítimo abono y en base a la teoría del enriquecimiento sin causa y en función de encontrarse debidamente acreditada la prestación del servicio.

En mérito de las consideraciones vertidas, se remiten las actuaciones para la continuidad del trámite.



Dra. María Fernanda LUJÁN
ABOGADA
Mat. N° 833 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

*Aplicando lo antes mencionado
giro las actuaciones para la continuidad del trámite.*



Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. N° 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia